



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

**INFORME FINAL VISITA FISCAL
DETERMINAR LAS ACTUACIONES FISCALES A QUE HAYA LUGAR
RESPECTO A LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL PLAN DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C., SANCIONADO MEDIANTE
DECRETO 364 DE 2013 Y SU IMPACTO SOBRE LA CIUDAD.**

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

**SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – SDP
SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT – SDH
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE – SDA**

VIGENCIA AGOSTO DE 2013 A NOVIEMBRE DE 2013

ELABORÓ:

MERCEDES YUNDA MONROY *Subdirectora Fiscalización Control Urbano*
HENRY LEÓN TORRES *Subdirector Fiscalización Ambiente*
PIEDAD GUTIERREZ BARRIOS *Asesora jurídica*
JORGE ENRIQUE RAMÍREZ RAMÍREZ *Gerente 039 – 1 (E)*
LINA MARÍA CALDERÓN PÉREZ *Profesional Universitario 219 – 03*
DANIEL ANDRÉS PRIETO ROMERO *Profesional Universitario 219 – 03*
VICTOR RAUL ROBLES OVALLE *Profesional Especializado 222 – 05*
HENRY CORDERO NEIRA *Profesional Especializado 222 – 05*

APROBÓ:

MARÍA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Sector Hábitat y Ambiente

BOGOTÁ, D.C., Diciembre 2 de 2013

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A 26 A 10

PBX. 3358888 Ext. 2162



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. JUSTIFICACIÓN	3
2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	3
2.1. ESCENARIO JURÍDICO	3
2.2. SEGUIMIENTO A LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LAS INSTITUCIONES DEL DISTRITO CAPITAL, CON OCASIÓN DEL DECRETO 364 DE 2013.	9
2.3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	12
2.3.1. Definición de la Estructura Ecológica Principal	12
2.3.2. Componentes de la Estructura Ecológica Principal	13
2.3.3. Concertación de los asuntos ambientales entre la CAR y SDP	21
2.3.4. El Decreto 364 de 2013 Trasciende en lo Ambiental.	27
2.4. CAMBIOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	30
2.4.1. Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ	30
2.4.2. Planes de Regularización de Manejo	32
2.4.3. Planes Parciales	34
2.4.4. Planes de Implantación.	37
2.4.5. Planes Maestros	44
2.4.6. Planes de Ordenamiento Zonal	46
2.4.7. Cargas Urbanísticas.	50
3. RESULTADOS OBTENIDOS	51



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. JUSTIFICACIÓN

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Resolución Reglamentaria 015 de 2013, practicó Visita Fiscal a la Secretaría Distrital de Planeación – SDP, Secretaría Distrital de Hábitat – SDH, y Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, con el objeto de establecer las actuaciones fiscales a que haya lugar, respecto a la Modificación Excepcional Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., sancionado mediante Decreto 364 del 26 de agosto de 2013 y su impacto sobre la ciudad; de conformidad con lo estipulado en los objetivos de la vista fiscal adelantada por este Ente de Control.

La ejecución del trabajo se basó en la información y documentación reportada por la administración de los sujetos de control, que una vez analizada por la Contraloría de Bogotá D.C., se constituyó en un informe integral resultado de la evaluación que contiene observaciones sobre la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.

2. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN

2.1. ESCENARIO JURÍDICO

La Contraloría de Bogotá D.C., se pronunció en su oportunidad sobre el proyecto de acuerdo No. 118 del 2013, mediante el cual *"se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004"*, en el sentido de que el mismo, no cumplía las exigencias legales, establecidas en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Surtido el trámite correspondiente ante el Concejo de Bogotá, en el cual, se voto negativamente por la propuesta en cita. La administración distrital, consideró que ese organismo había perdido competencia debido a que no hubo un pronunciamiento a favor del mismo, por lo tanto en aplicabilidad a lo establecido en el artículo 12 de la ley 810 del 2003 y en el artículo 8 de la ley 4002 del 2004, adoptó por decreto la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ratificando lo dicho en el mencionado pronunciamiento, la Contraloría respetuosamente del ordenamiento legal vigente y de la presunción de legalidad que goza los actos administrativos de acuerdo a lo establecido en los artículos 88 y 91 de la ley 1437 del 2011, procede a desarrollarse en el presente informe tanto los objetivos generales como los específicos de la visita fiscal.

En este orden de ideas, la primera parte de este documento se hará relación al marco general sobre la aprobación y adopción, modificación y revisión del plan de ordenamiento territorial, sin soslayar la presunción de legalidad a que están amparados los actos administrativos.

Ahora bien, **en cuanto a la aprobación y adopción** la ley 388 de 1997 *"Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la ley 3 de 1961 y se dictan otras disposiciones"*, en sus artículos 25 y 26 en cuanto a la aprobación y adopción de los planes de ordenamiento territorial dispuso lo siguiente:

(...)

"Artículo 25.- Aprobación de los planes de ordenamiento. *El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.*

Artículo 26.- Adopción de planes. *Transcurridos sesenta días (60) días desde la presentación del proyecto del plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto".*

De las normas transcritas podemos establecer que los proyectos de acuerdo mediante los cuales se presentan los Planes de Ordenamiento Territorial son de iniciativa de los alcaldes municipales y distritales, por lo tanto, cualquier modificación que le quiera introducir los Concejos Municipales o Distritales deben contar con el aval previo de las administraciones, así como también prevé que en caso de que los Concejos Municipales o Distritales no se pronuncien dentro del término de los sesenta **(60) días el burgomaestre lo podrá adoptar por decreto.**

Sin embargo, es bueno precisar que las disposiciones transcritas hacen referencia a lo relacionado con la aprobación y adopción de los POT, sin que en ellas se haga referencia alguna a las revisiones y modificaciones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La Corte Constitucional en providencia de fecha 24 de enero de 2001, relacionada con la demanda presentada contra los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, consideró lo siguiente:

"En cuanto a la glosa formulada por el actor contra la posibilidad de que, si el concejo no aprueba el POT dentro del término legalmente señalado, lo haga el alcalde mediante decreto, carece también de fundamento, pues el trámite de aprobación de las normas de ordenamiento territorial es el municipio, en lo no regulado directamente por la Constitución, corresponde a la ley, y ésta bien puede señalar plazos a los órganos correspondientes, así como prever que unos cumplan extraordinariamente la función de otros si en dichos plazos no han desarrollado la actividad que le corresponde. Por otro lado, la figura en cuestión no es extraña a la propia Carta, como puede verse en el artículo 341, a propósito de la no aprobación del Plan de Inversiones Públicas por el Congreso de la República dentro de tres meses, evento en el cual" el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley".

La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del alcalde cuando el respectivo concejo no ha hecho propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermitiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad.

Habiéndose cumplido entonces todos los trámites previstos en la Ley 388 de 1997 para la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial es claro que su aprobación corresponde en primera instancia al concejo, organismo que está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo y legalmente es quien debe hacerlo. Pero, vencido el plazo que la ley le ha concedido para este propósito sin que el concejo haya cumplido con la función asignada, en aras de no detener el desarrollo municipal el legislador ha habilitado al alcalde para que, mediante decreto expida el POT.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Las normas acusadas, en cuanto a los cargos que formula la demanda, serán declaradas exequibles."

De acuerdo a lo expresado por la Honorable Corte Constitucional, el haber establecido los artículos en disputa la facultad del burgomaestre de adoptar el proyecto de acuerdo en el evento de que el Concejo Municipal no lo haga dentro del término establecido para ello, no es contrario a la Carta Política, teniendo en cuenta que el legislador lo que previó fue que en una materia de trascendental importancia, no pudiese existir vacío normativo, y así poder contar con dicho instrumento, que permite una adecuada organización del municipio, como también la ejecución de obras indispensables con miras al desarrollo social comunitario, su ausencia permitiría impedir el progreso y el crecimiento organizado y planificado de los municipios y distritos.

Respecto a las revisiones y modificaciones se establece lo siguiente:

Los artículos 28 numeral 4º de la norma up- supra establece lo siguiente:

"Artículo 28º.- Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Modificado por el art. 2, Ley 902 de 2004, Reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

(...) 4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan".

El artículo 28 al igual que el 15 de la Ley 388 de 1997 fue reglamentado por el decreto 4002 de 2004, estableciendo en los artículos precedentes lo siguiente:

"Artículo 5º. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.

Parágrafo. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Artículo 6°. Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.

Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Artículo 8°. *Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto".*

De lo preceptuado en las normas transcritas anteriormente se puede concluir que tanto, las revisiones como las modificatorias deben dársele el trámite establecido en los artículos 24 y 25 cumpliendo las instancias de concertación y consulta, convocatoria a extraordinarias en el caso de que el concejo estuviere en receso y el beneplácito de la administración en el evento en que el concejo lo modifique, en cuanto a la adopción estableció un término diferente al consagrado en el artículo 26 de la Ley 388 de 1997 que tan solo es de sesenta (60) días, que para las revisiones y modificaciones es de noventa (90) días, cambiando también la acepción "***sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna***", por "***sin que este lo adopte, el alcalde podrá adoptarla por decreto***".

De lo anterior, se ha entendido que en el evento de que el Concejo se Municipal o Distrital, no se pronuncie favorablemente, el burgomaestre lo puede adoptar por decreto, restringiéndoles a los cuerpos colegiados la posibilidad de un pronunciamiento desfavorable frente a la iniciativa presentada, sin dejar de lado que en los eventos en que los Concejos Municipales decidan modificatorias al presentado, deben contar con el aval de la administración.

Sin embargo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha entendido lo contrario, expresando en la Acción Popular de fecha 12 de octubre de 2012 expediente No. 2008- 0032 lo siguiente:

" Por consiguiente, el Concejo si adoptó decisión por la negativa del proyecto de acuerdo por el cual se modificaba el POT de Decreto 120 de 2007 de Fusagasugá, por lo que el alcalde no se encontraba dentro de la habilitación que trae el artículo 8 del Decreto 4002 de 2004, visto, para adoptarlo mediante decreto como aconteció, so pena de contrariar abiertamente la decisión del Concejo y del régimen normativo competente, si bien este hecho sería suficiente para derivar de él su ilegalidad, la sala recuerda que se está en una acción popular por considerarse que el procedimiento que desembocó en el Decreto 120 de 2007 desconoció derechos e interese colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y a la participación democrática y la concertación ciudadana, razón por la cual le compete trascender el mero examen de legalidad del acto que presuntamente vulnera estos derechos colectivos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Por consiguientes, si los Concejos Municipales o Distritales se pronuncian respecto al proyecto presentado por la administración municipal, sea esto positivamente o negativamente el alcalde municipal pierde competencia para adoptar el respectivo proyecto por decreto, así lo ha entendido el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, como así lo expresa la Administración Distrital, será la Jurisdicción Contencioso Administrativa quien dirimirá la legalidad del Decreto 364 de 2013. Para lo cual la Contraloría respetará las decisiones tomadas en dicha materia.

2.2. SEGUIMIENTO A LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LAS INSTITUCIONES DEL DISTRITO CAPITAL, CON OCASIÓN DEL DECRETO 364 DE 2013.

En desarrollo de la Visita Fiscal, se realizó seguimiento a las funciones y actividades que le fueron asignadas a las distintas entidades del Distrito Capital con ocasión del Decreto 364 de 2013 y sus plazos de ejecución.

Se determinó, la existencia de 315 funciones o actividades que se delegan directamente a 24 entidades: SDP, FOPAE, SDA, EAAB, SDHT, JBB, UAECOB, SDH, IDPC, IDU, SDM, METROVIVIENDA, CVP, UAESP, IDRD, IPES, DADEP, SCRD, SDG, SDS, UAECD, SDE, ERU, CPD.

Con el objeto de verificar el conocimiento y cumplimiento de las actividades programadas, a corto plazo, este Ente Control realizó Visitas Administrativas a los siguientes sujetos de control: Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Hábitat, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Empresa de Renovación Urbana ERU y al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, con el objetivo de determinar si las mismas tenían previsto para la vigencia 2014, presupuestal e institucionalmente, los cambios o adaptaciones que se deben surtir en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 364 de 2013, y la gestión realizada a la fecha para asumir lo establecido en el mismo.

Como resultado de dichas Visitas Administrativas, se concluyó que las entidades, a la fecha de esta Visita Fiscal, no necesitaron ajustar su presupuesto ni su estructura organizacional para dar cumplimiento a lo establecido con el Decreto 364 de 2013, ni tampoco se incurrió en modificaciones de los objetivos y metas de los proyectos del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

De igual forma, se encontró que respecto a los plazos y términos de ejecución establecidos en 39 de las 315 funciones o actividades; se puede concluir que éstas, están en cabeza de 13 entidades: Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Hábitat, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, FOPAE, Empresa de Alcantarillado y Acueducto de Bogotá, Secretaría Distrital de Hacienda, Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura, Secretaría Distrital de movilidad, UAESP, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría de Educación Distrital.

Del análisis efectuado por este ente de control, se concluyó que:

- a. De las 39 funciones o actividades, 14, tienen responsabilidad compartida para su ejecución, entre las entidades antes señaladas.
- b. De las 25 funciones o actividades restantes, se estableció que el Decreto 364 determinó plazo y términos de tres (3) meses, cuatro (4) meses, seis (6) meses, nueve (9) meses, un (1) año, dos (2) años, tres (3) años, y cuatro (4) años.
- c. Del análisis realizado se identificó que la actividad del párrafo 1 del artículo 511 que señala *"Las Secretarías Distritales de Gobierno, Planeación y Hábitat, expedirán dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente modificación, mediante acto conjunto, el procedimiento de conformación del Comité o Comités a los que hace referencia el presente artículo, y el procedimiento que éstos y las entidades distritales involucradas en el programa deberán acatar para darle cumplimiento al mismo"*, la administración distrital dio cumplimiento a dicho plazo con la expedición del Decreto 478 del 23 de octubre de 2013.
- d. Respecto a plazos restantes, este ente de control, realizará el seguimiento correspondiente en próximas auditorías, de conformidad con las competencias asignadas por la Constitución Política Colombiana y las normas que rigen el control fiscal.
- e. Llama la atención a este Ente de Control, que funciones ó actividades como las establecidas en los artículos 47, 70, 86, 105, 109 y 472 entre otros, no cuentan con plazo establecido en el texto del Decreto 364 de 2013 para su adopción y ejecución, lo que sugiere la presencia de posibles riesgos en la interacción institucional de las entidades Distritales, con efectos nocivos sobre el desarrollo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de las políticas propias de cada Plan de Desarrollo y de manera particular del propio Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Los señalados artículos están relacionados con temas importantes de la ciudad como son:

- f. Incorporar en la cartografía oficial las precisiones cartográficas, rectificaciones o modificaciones a la delimitación de los elementos del sistema hídrico, incluyendo los humedales, localizados en suelo urbano, con base en los estudios aprobados por la Secretaría Distrital de Ambiente.
- g. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Secretaría Distrital de Ambiente en coordinación con la autoridad ambiental del área rural, realizarán estudios para determinar la viabilidad de la creación de humedales en la zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá, como medida que contribuya al tratamiento de las aguas de los ríos Bogotá, Salitre, Fucha y Tunjuelo
- h. La formulación de la Unidades de Planificación Rural - UPR por la Secretaría Distrital de Planeación.
- i. Declarar los parques especiales de protección por riesgo que se identifiquen en alguna de las categorías de suelo de protección con el apoyo técnico de la Secretaría Distrital de Ambiente y del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias
- j. Las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y las empresas prestadoras de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-TIC, deben adelantar los respectivos análisis de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, así mismo, desarrollar los análisis, definición y aplicación de recomendaciones para la disminución de la vulnerabilidad funcional y del riesgo público en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de las redes de los servicios públicos.
- k. El Fondo de Prevención y Atención de Emergencias- FOPAE a través de conceptos técnicos delimitará y remitirá a la Secretaría Distrital de Planeación las zonas y áreas que presentan una condición de alto riesgo por fenómenos de remoción en masa o áreas en amenaza alta por fenómenos de inundación por desbordamiento, con fundamento en los estudios técnicos pertinentes.



2.3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL – EEP

2.3.1. Definición Estructura Ecológica Principal:

CUADRO No. 1 DEFINICIÓN DE ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

DECRETO 364 DE 2013	DECRETO 190 DE 2004
<p>Artículo 17. Definición y componentes de la Estructura Ecológica Principal - EEP.</p> <p><i>Es el sistema de áreas con valores ambientales presentes en el espacio construido y no construido que interconectadas dan sustento a los procesos y las funciones ecológicas esenciales y a la oferta de servicios ambientales y ecosistémicos (actuales y futuros) para el soporte de la biodiversidad y del desarrollo socio económico y cultural de las poblaciones en el territorio.</i></p> <p><i>Esta estructura se configura a partir de la integración de las áreas de origen natural y antrópicos, las cuales mantienen una oferta ambiental significativa para los habitantes de la ciudad y la región.</i></p>	<p>Artículo 72. Definición (artículo 8 del Decreto 619 de 2000).</p> <p><i>Es la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible.</i></p> <p><i>La Estructura Ecológica Principal tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y existente en el territorio. Los cerros, el valle aluvial del río Bogotá y la planicie son parte de esta estructura basal. El conjunto de reservas, parques y restos de la vegetación natural de quebradas y ríos son parte esencial de la Estructura Ecológica Principal deseable y para su realización es esencial la restauración ecológica.</i></p> <p><i>La finalidad de la Estructura Ecológica Principal es la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora.</i></p>

Fuente: Decreto 190 de 2004 y 364 de 2013, consolidado equipo auditor.

De acuerdo con el documento "Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional" a diciembre de 2011, el Comité interinstitucional, conformado por el MADS, el IDEAM, el IAvH, el Sinchi, el IIAP, el IGAC y Parques Nacionales, define la Estructura Ecológica (EE) como el "Sistema de áreas del territorio nacional que aseguran en el tiempo la conservación de la biodiversidad, su funcionalidad y la prestación de servicios ecosistémicos que sustentan el bienestar de la población". De esta definición se desprende una meta superior que menciona que la Estructura Ecológica "asegura en el tiempo la protección de la diversidad biológica en sus diferentes niveles de organización y de los servicios que proveen los ecosistemas naturales, orientando el manejo adecuado de las mismas". Y para hacer factible esta meta, se plantean dos principios:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. La Estructura Ecológica contiene las áreas que aseguran la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica del país.
2. La Estructura Ecológica contiene las áreas de mayor significancia en la oferta de servicios ecosistémicos que benefician a la población y soportan el desarrollo económico.

En relación con este tema, la Ley 388 de 1997 señala dos aspectos específicos, el primero el de áreas de reserva y mediadas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje¹ y el segundo el suelo de protección: constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo (urbano, suburbano, o rural) que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas de riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos tiene restringida la posibilidad de urbanizarse².

De acuerdo con lo anterior, desde la perspectiva de la ley se trataría de suelo que no es posible urbanizar, debido a: 1) sus características geográficas, 2) sus valores ambientales o paisajísticos, 3) su carácter de zona de riesgo no mitigable, y 4) ser suelo que hace parte de las zonas de utilidad pública para la provisión de servicios públicos domiciliarios, ya sea para la protección y conservación de las fuentes de agua o para la localización de infraestructuras.

La definición contenida en el Decreto 364 de EEP contempla dos nuevos aspectos, el primero que tiene en cuenta las áreas con valores ambientales presentes en el espacio construido y no construido; el segundo integración de las áreas de origen natural y antrópicos, las cuales mantienen una oferta ambiental significativa para los habitantes de la ciudad y la región.

2.3.2. Componentes de la Estructura Ecológica Principal

La Estructura Ecológica Principal, se reorganiza, pasa de cuatro a tres componentes los cuales quedan establecidos en el artículo 17 del decreto 364 de 2013, así:

¹ La Ley 388 de 1997 artículo 12

² La Ley 388 de 1997 artículo 35



CUADRO No. 2 COMPONENTES ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

DECRETO 364 DE 2013	DECRETO 190 DE 2004
<ol style="list-style-type: none">1. Sistema Distrital de Áreas Protegidas2. Áreas de especial importancia Ecosistémica3. Elementos conectores complementarios	<ol style="list-style-type: none">1. El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital de que trata el capítulo IV del Acuerdo 19 de 1996 del Concejo de Bogotá.2. Los Parques Urbanos de escala metropolitana y zonal.3. Los corredores ecológicos.4. El Área de Manejo Especial del Río Bogotá.

Fuente: Decreto 190 de 2004 y 364 de 2013, consolidado equipo auditor.

Los componentes 2, 3 y 4 establecidos en el Decreto 190 de 2004, no fueron eliminados sino reorganizados en los tres componentes, lo cual trajo como consecuencia que:

- a) Se incluyeron áreas del orden nacional y regional, declaradas por el Ministerio y la CAR, que no estaban incorporada en el POT de Bogotá. (Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas Van der Hammen" y Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá).
- b) Se redefinieron y reorganizaron los componentes y elementos que integran la estructura ecológica principal del Distrito Capital.
- c) Se declararon nuevas áreas protegidas como el Parque Ecológico Distrital de Montaña - Cerro Seco Arborizadora Alta, y los Parques Ecológicos Distritales de Humedal La Isla y El Salitre
- d) Se establecen dos nuevas categorías de áreas protegidas del nivel distrital: Reserva Distrital de Conservación de ecosistemas y Reserva campesina de producción agroecológica.
- e) Se precisaron y actualizan los regimenes de uso de los elementos de la EEP
- f) Se creó la figura de Parques Especiales de Protección por riesgo, que permite realizar gestión en zonas de alto riesgo por remoción en masa o amenaza alta por inundación.
- g) El componente número 2. "Parques Urbanos de escala metropolitana y zonal del Plan" establecido en el Decreto 190 de 2004, paso a ser parte del nuevo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

componente "Elementos conectores complementarios" establecido mediante el Decreto 364 de 2013.

- h) El componente número 3 "Los corredores ecológicos" señalado en el Decreto 190 de 2004, fue incorporado a el componente "Áreas de especial importancia ecosistémica"
- i) El componente 4. Área de Manejo Especial del Río Bogotá establecido en el Decreto 190 de 2004, paso de ser un componente a ser un elemento del Área de especial importancia ecosistémica
- j) Con lo determinado en el Decreto 364 de 2013, la EEP tuvo un aumento en el área total respecto a lo establecido en el Decreto 190 de 2004, pasando de 86.714,098 hectáreas a 123.614,142 hectáreas, generando una variación de 36.900,044 hectáreas³.

Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital

Una vez entrado en vigencia el Decreto 364 de 2013, se da viabilidad a la modificación de los componentes de la Estructura Ecológica Principal – EEP, los cuales ya se encontraban establecidos en el Decreto 190 de 2004, por lo tanto se determina la siguiente estructura en el primer componente de la EEP "Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital".

CUADRO No. 3 SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS

Decreto 190 de 2004	Decreto 364 de 2013
<ul style="list-style-type: none">✓ Áreas Protegidas del orden regional y nacional<ul style="list-style-type: none">• Área de manejo especial Sierra Morena – Ciudad Bolívar• Área de manejo Especial Urbana Alta• Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá• Parque Nacional Natural del Sumapaz✓ Áreas protegidas del Distrito Capital<ul style="list-style-type: none">• Santuario Distrital de Fauna y Flora<ul style="list-style-type: none">○ El bosque de las mercedes○ Pantanos colgantes○ Lagunas de boca grande	<ul style="list-style-type: none">✓ Áreas protegidas del nivel nacional y regional.<ul style="list-style-type: none">• Parque Nacional Natural Sumapaz• Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá• Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C. , "Thomas Van der Hammen"• Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.✓ Áreas protegidas del nivel distrital<ul style="list-style-type: none">• Áreas forestales distritales.• Parques ecológicos distritales<ul style="list-style-type: none">○ De humedal

³ SDP



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

<ul style="list-style-type: none">• Área forestal distrital<ul style="list-style-type: none">○ Se identifican 47 (Artículo 92)• Parque Ecológico Distrital<ul style="list-style-type: none">○ De montaña se identifican 5 (Artículo 95).○ De humedal se identifican 12 (Artículo 95).	<ul style="list-style-type: none">○ De Montaña• Reserva Distrital de Conservación de ecosistemas• Reserva campesina de producción agroecológica• Reservas naturales de la sociedad civil.
---	--

Fuente: Decreto 190 de 2004 y 364 de 2013, consolidado equipo auditor.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 364 de 2013, Artículo 54 "Las áreas forestales distritales Quebrada El Salitre, Bajo Río Gallo, Subpáramo Cuchilla Las Ánimas, Subpáramo del Salitre y Páramo Alto Río Gallo, pierden su denominación de área protegida del nivel distrital al primar la categoría y régimen de usos del nivel nacional". Respecto a las categorías de "Santuario de Fauna y Flora" establecidas en el Decreto 190 de 2004, se determinó que estas, ya no se incluyen como elementos de la Estructura Ecológica Principal – EEP, como ejemplo se tiene el proceso llevado a cabo con el Bosque de las Mercedes, el cual fue incluido como elemento de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá "Thomas van der Hammen"⁴, la cual también se hace la aclaración que esta área, es un nuevo elemento de la EEP, que hace parte del componente Número 1 en el Decreto 364 de 2013.

Para este proceso se tuvo en cuenta lo establecido en el Artículo 54 del Decreto 364 de 2013 "Recategorización de las áreas protegidas del nivel distrital" que determina "...Las áreas protegidas del nivel distrital podrán ser objeto de recategorización dentro del mismo componente de la Estructura Ecológica Principal, previo concepto de la autoridad ambiental competente.... En todos los casos prevalecerán las categorías de las áreas protegidas y los regímenes de uso de nivel regional o nacional cuando se superpongan con categorías del nivel distrital."

Adicionalmente a esto se anexan tres categorías nuevas a la Estructura Ecológica Principal – EEP, la Reserva Distrital de Conservación de ecosistemas, la Reserva Campesina de Producción Agroecológica y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Nuevamente se retoma el tema del manejo y preservación de los humedales en la ciudad, en esta ocasión con un nuevo proceso de realinderamiento y adquisición de terrenos para los humedales La Conejera, Juan Amarillo o Tibabuyes, El Burro, Tibanica y Jaboque, de estos los humedales de Juan Amarillo o Tibabuyes⁵ y El

⁴ Tratado en el Artículo 54 del Decreto 364 de 2013 MEPOT, esta reserva fue adoptada mediante el Acuerdo 011 de 2011.

⁵ Resolución 3887 de 2010.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Burro⁶, ya cuentan cada uno con su respectivo Plan de Manejo Ambiental – PMA, los cuales tendrán que ser ajustados a las nuevas determinaciones dadas por el Decreto 364 de 2013.

El manejo de los humedales es un tema que se ha venido tratando con años de antelación en la ciudad, y en el Decreto 190 de 2004 se hace referencia a este proceso y a la importancia que dentro del ordenamiento territorial, cumplen estos ecosistemas; posteriormente con la Resolución N° 157 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *"Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación, manejo de los humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención RAMSAR"*, en donde se señala que *"...las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar planes de manejo para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo con la participación de los distintos interesados; el plan de manejo ambiental deberá garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de la diversidad y productividad biológica del humedal..."*, el Distrito ha tenido la intención de alcanzar este objetivo, aun así y contar con normatividad que busca su protección, se sigue observando hoy en día que estos ecosistemas aún se encuentran con una alta presión antrópica y fuertes disturbios, que han hecho que poco a poco su área se siga viendo reducida.

Con las decisiones que se adoptaron en lo relacionado con humedales, mediante el Decreto 364 de 2013, se reincorporaran más de 161,38 hectáreas.

2.3.2.1. Áreas de Especial Importancia Ecosistémica

CUADRO No. 4 ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOSISTÉMICA

DECRETO 364 DE 2013	
SISTEMA HÍDRICO:	
✓	Corredor ecológico regional del río Bogotá
✓	Nacimientos de agua
✓	Humedales no declarados como áreas protegidas.
✓	Áreas de recarga de acuíferos
✓	Embalses
✓	Corredores ecológicos hídricos
✓	Ríos y quebradas con sus rondas hidráulica
✓	Zonas de Manejo y Preservación Ambiental
CORREDORES ECOLÓGICOS DE TRANSICIÓN RURAL	
PÁRAMOS Y SUBPÁRAMOS NO DECLARADOS COMO ÁREAS PROTEGIDAS	

Fuente: Decreto 364 de 2013.

⁶ Resolución 4383 de 2008.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El Decreto 190 de 2004, establecía como componente No. 4 Área de Manejo Especial del Río Bogotá, de la cual hacían parte la Ronda Hidráulica del Río Bogotá y la Zona de Manejo y Preservación del Río Bogotá. Así mismo dentro de este componente se incluía el Sistema de descontaminación del río Bogotá y sus afluentes dentro del Distrito Capital y manejo hidráulico de los cursos de agua para el cual se contempla la realización de las acciones que aparecen en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 5 ÁREA DE MANEJO ESPECIAL DEL RIO BOGOTÁ

DECRETO 364 DE 2013	DECRETO 190 DE 2004
<i>Corredor Ecológico Regional del Río Bogotá (Artículo 65)</i>	<i>Sistema De Descontaminación Del Río Bogotá Y Sus Afluentes Dentro Del Distrito Capital Y Manejo Hidráulico De Los Cursos De Agua (Artículo 118)</i>
<i>Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del río Bogotá en el artículo 70</i>	1. <i>Adecuación hidráulica del río Bogotá. .</i>
<i>Sistema de Servicios Públicos, Sistema de Acueducto, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales, artículos 193 al 195</i>	2. <i>Sistema complementario de alcantarillado.</i> 3. <i>Sistema de descontaminación del río Bogotá y sus afluentes</i> 3.1 <i>Control de la contaminación en la fuente.</i> 3.2 <i>Programa de descontaminación y recuperación ecológica e hidráulica de humedales.</i> 3.3 <i>Sistemas de tratamiento de aguas residuales.</i>

Fuente: Decreto 190 de 2004 – Decreto 364 de 2013. Consolidado por el equipo Auditor

En el Decreto 364 de 2013, el componente No. 4 *Área de Manejo Especial del Río Bogotá*, paso a ser un elemento de las *Áreas de especial importancia ecosistémica, dentro del Sistema Hídrico* denominándolo *Corredor Ecológico Regional del Río Bogotá*, dentro del cual de manera clara se determinó que hacen parte de éste el río, su ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, que conforman el corredor ecológico denominado "*Parque Especial de Protección por Riesgo Río Bogotá*".

Lo contenido en el *Sistema de Descontaminación del Río Bogotá y sus Afluentes dentro del Distrito Capital y Manejo Hidráulico de los Cursos de Agua*, en el Decreto 190 de 2004, tuvo continuidad en el Decreto 364 de 2013 así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Lo relacionado con el Sistema Complementario de Alcantarillado y el Sistema de Descontaminación del Río Bogotá y sus afluentes, es tratado, en el Decreto 364 de 2013, en el *Subcapítulo 2. Sistema de Servicios Públicos*, artículos 193 al 195. En el siguiente cuadro se observa como quedo contenido el sistema de tratamiento de aguas tanto el Decreto 190 de 2004 como en Decreto 364 de 2013.

CUADRO No. 6 SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS

DECRETO 364 DE 2013	DECRETO 190 DE 2004
<p><i>Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales. Es el conjunto de infraestructuras especializadas para el tratamiento de las aguas residuales que se enmarcan dentro del Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá. El sistema está conformado por:</i></p> <p><i>a. Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Salitre (PTAR Salitre):</i></p> <p><i>Esta Infraestructura realiza el tratamiento de las Aguas Residuales provenientes de las cuencas Salitre, Torca y Jaboque.</i></p> <p><i>b. Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Alternativa: El proyecto de la PTAR realizará el tratamiento de aguas residuales provenientes de las cuencas del Fucha y Tunjuelo, según las especificaciones técnicas y acorde con las acciones administrativas que haya lugar en cumplimiento de las Sentencias Judiciales</i></p>	<p><i>Esquema del sistema de tratamiento de las aguas residuales de la ciudad tendrá los siguientes componentes y seguirá el cronograma descrito a continuación:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. Durante los años 2004 y 2007 se ampliará la capacidad de tratamiento de la PTAR Salitre y se adecuará como una Planta de Tratamiento Primario Químicamente Asistido (TPQA).</i><i>2. Durante los años 2004 y 2009 se construirá los interceptores Engativá - Cortijo y Fucha Tunjuelo, al igual que la estación elevadora del Tunjuelo. Estas obras empezarán a operar en el año 2009.</i><i>3. En el largo plazo, posterior al 2010, se construirá el interceptor Tunjuelo - Canoas, la Estación Elevadora de Canoas, el interceptor Canoas - Alicachín, y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas. La PTAR Canoas será del tipo TPQA.</i>

Fuente: Decreto 190 de 2004 – Decreto 364 de 2013. Consolidado por el equipo Auditor

En lo relacionado con el Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá, tratado en el artículo 70 del Decreto 364 de 2013, este se enmarca en el Convenio 171 de 2007 firmado entre la CAR y el Distrito Capital, el cual otorga a la CAR la responsabilidad de la inversión para la optimización y ampliación de la PTAR Salitre de 4m³/s, tratamiento primario, a 8 m³/s con tratamiento secundario.

El proyecto tiene como objetivo la transformación de río mediante la mejora de la calidad del agua, la reducción de los riesgos por inundación, el mejoramiento del drenaje de las aguas y la creación de áreas multifuncionales a lo largo del río.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Entre los componentes del proyecto se encuentra la ampliación y optimización de la planta de tratamiento de aguas residuales el Salitre, y la adecuación hidráulica y mejoramiento ambiental.

Elementos Conectores Complementarios

CUADRO No. 7 ELEMENTOS CONECTORES COMPLEMENTARIOS

Decreto 190 de 2004	Decreto 364 de 2013
<ul style="list-style-type: none">✓ No existía esta figura.✓ Artículo 75. Componentes: a este correspondían los siguientes elementos:<ul style="list-style-type: none">• 2. Parques Urbanos<ul style="list-style-type: none">○ 2.1. Parques de escala Metropolitana○ 2.2. Parques de escala Zonal✓ Artículo 76. Sistema Hídrico En este artículo se tenían contemplados los Canales, pero no estaban asociados a un componente específico	<ul style="list-style-type: none">✓ Parques especiales de protección por Riesgo.✓ Parques de la red general (anteriormente parques de escala metropolitana y zonal)✓ Conectores ecológicos✓ Cercas vivas en suelo rural✓ Áreas de Control Ambiental✓ Canales

Fuente: Decreto 190 de 2004 – Decreto 364 de 2013. Consolidado por el equipo Auditor

A este componente se le incorpora un nuevo elemento que no estaba presente en el Decreto 190 de 2004 y es el correspondiente a los Parques Especiales de Protección por Riesgo, los cuales de acuerdo al Artículo 86 del Decreto 364 de 2013 "Son áreas públicas o privadas, localizadas en suelo de protección por amenaza o riesgo, que se delimitan e intervienen para la reducción del mismo, a través de medidas estructurales y no estructurales para la estabilización, mitigación, restauración ecológica y recuperación ambiental", buscando así que la EEP tenga unos elementos que no necesariamente estén direccionados solamente a la protección ambiental, sino también con el objetivo de contribuir en la reducción y mitigación de las amenazas o riesgos no mitigables asociados bien sea a inundación o remoción en masa.

Los Parques Urbanos que en el Decreto 190 de 2004, eran tratados como el Componente N° 2 de la EEP, ya en el Decreto 364 de 2013, pasaron a ser un elemento del componente N° 3 "Elementos conectores complementarios", cambiando su denominación a "Parques de la red general".

En el Decreto 190 de 2004, los Canales eran tratados en el Artículo 76 "Sistema Hídrico", y aunque allí se mencionaba que estos pertenecían a la EEP, no estaban asociados directamente a un componente de esta, así mismo las Áreas de Control Ambiental, Artículo 181 del mencionado Decreto, eran consideradas como "...franjas de cesión gratuita y no edificables que se extienden a lado y lado de las vías arterias con el objeto de aislar el entorno del impacto generado por estas y para mejorar



paisajística y ambientalmente su condición y del entorno inmediato...", de acuerdo a esto no estaban consideradas como elementos de la EEP, actualmente con el Decreto 364 de 2013, ya son catalogados y tratados como elementos de la EEP e incorporados directamente a este componente, y finalmente, los Conectores ecológicos, los cuales no hacen parte de los suelos de protección⁷ y las cercas vivas en suelo rural, son elementos nuevos para el Decreto 364 de 2013, toda vez que no se encontraban contemplados en el Decreto 190 de 2004.

2.3.3. Concertación de los asuntos ambientales entre la Corporación Autónoma Regional – CAR y el Distrito

2.3.3.1 Concertación de los asuntos ambientales entre la CAR y SDP.

El proceso de concertación de los aspectos ambientales de la modificación excepcional de normas urbanísticas, tuvo su inicio el 18 de septiembre de 2008, con una primera etapa realizada entre los meses de junio a diciembre de 2010, teniendo inicio el 7 de octubre de 2010, con la firma del Acta N°1.

De la reunión realizada el 13 de octubre de 2010, acta N° 2 se logró determinar de acuerdo a las posiciones y acuerdos de las partes que, si bien las normas urbanística de carácter estructural y general podían ser modificadas, solo se podría realizar siempre y cuando exista suficiente sustentación técnica, esto obedeciendo a lo establecido en el Decreto 4002 de noviembre 30 de 2004.

Respecto a esto se hace la aclaración que bajo la figura de Modificación Excepcional de Norma Urbanística, este proceso no se podía realizar, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 1 numeral 1.5 de la Ley 902 de 2004, *"Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación"*. (Subrayado fuera de texto)

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004, solamente se puede llevar a cabo después del 31 de diciembre del 2015, fecha en la cual se cumple la vigencia del contenido de este, 12 años o tres periodos constitucionales, esto en virtud de lo dispuesto por el Artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

⁷ Decreto 364 de 2013, Artículo 27. Suelos de Protección y Artículo 89 Conectores Ecológicos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Igualmente, que no se modificaran los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, definidos en el componente general, no habrá modificación al modelo de ordenamiento territorial del suelo de expansión rural y se corregirá la fragmentación del modelo presente entre suelo urbano, rural y de expansión, con el ánimo de ajustarse al artículo 12 de la Ley 388.

Con relación a las normas sobre Estructura Ecológica Principal, se determino que estas deben ser incluidas en el componente general, en lugar de estar fragmentadas entre Estructura Ecológica Principal Urbana y Rural, como estaba establecido en el Decreto 190 de 2004, esto para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

Se acordó que la reserva Forestal del Norte "Thomas van der Hammen" declarada mediante el Acuerdo 11 de 2011, sería incorporada como un nuevo elemento de la Estructura Ecológica Principal – EEP, y que tendría la clasificación de suelo rural y de protección, es de aclarar que este tema ya se venía manejando de manera general desde el Decreto 190 de 2004, precisamente en el párrafo del Artículo 75 y el Artículo 82.

Respecto a aquellas zonas que estaban bajo las determinantes de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, en la concertación se decidió que sería un tema que solo se trataría, una vez se tenga información respecto al fallo por parte del Consejo de Estado dentro del trámite de la acción popular Número 2005-00662.

Del proceso realizado entre octubre de 2010 y noviembre de 2011, se tuvo como resultado la realización de 10 reuniones, terminando en la concertación parcial en la cual hubo unos temas que no fueron concertados, en primera instancia porque el Distrito tomo decisiones sobre suelo rural, sin tener en cuenta la participación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, quien es la entidad encargada de su manejo, este proceso fue adoptado mediante la Resolución 2921 del 2011 de la CAR, los temas fueron los siguientes:

- ✓ *Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, como determinante de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento en la modificación excepcional de normas urbanísticas.*
- ✓ *Clasificación del suelo y cambios en los usos en la zona norte.*
- ✓ *Clasificación del suelo y cambios en los usos en la zona norte, usos en el área de Protección 1 (AP-1) establecida por la Resolución 475 de 2000.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- ✓ *Clasificación del suelo de Múdela del Río (Parte en zona rural AR-1) y suelo de protección en la Resolución 475 de 2000).*
- ✓ *Incorporación para usos urbanos del sector denominado Arrayanes ubicado en la reserva forestal protectora Thomas Van Der Hammen.*
- ✓ *Clasificación como suelo rural del asentamiento el Bosque km 11 en la Localidad de Usme.*

Ya en la segunda etapa, se logró la concertación de estos temas, lo cual queda ratificado en el acta del 31 de octubre de 2012, y adoptada mediante la Resolución 0124 de 2013, las decisiones finales de esta concertación quedaron plasmadas de la siguiente manera:

a. Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, como determinante de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento en la modificación excepcional de normas urbanísticas.

Este es un tema que depende de la instancia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ser la autoridad competente para decidir sobre el realinderamiento de la reserva. Resolución 511 de abril 25 de 2012 "*Por medio de la cual se establece el procedimiento para la realinderación de la Reserva forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se adoptan otras determinaciones*". Por lo tanto las decisiones a tomar por parte del Distrito y la CAR, estarán supeditadas a las que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

b. Clasificación del suelo y cambios en los usos en la zona norte.

- ✓ ***Clasificación del suelo y cambios en los usos en la zona norte, usos en el área de Protección 1 (AP-1) establecida por la Resolución 475 de 2000.***

Para la definición de la clasificación y usos del suelo en la zona norte de la ciudad, la Secretaría Distrital de Planeación – SDP, acepta estar de acuerdo con los requerimientos de la CAR, teniendo como determinantes ambientales lo establecido en las Resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así mismo se decide la incorporación de cuatro áreas que están bajo la categoría de amenaza alta no mitigable de inundación y remoción en masa, a la Estructura Ecológica Principal y tendrán la denominación de suelo de protección, bajo la categoría de "Parques de protección por riesgo".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

De igual forma y de acuerdo con los estudios realizados, se pretende realizar la ampliación del Humedal Torca-Guaymaral en 33.6 hectáreas (ha), lo cual dejaría al humedal con un área total de 113.6 ha, contando con las 80 ha actuales definidas en el anterior POT como suelo de protección, como consecuencia de este proceso se hace necesario realizar la actualización del Plan de Manejo Ambiental – PMA, el cual aun se encuentra en proceso de adopción.

Esta ampliación de acuerdo a los estudios técnicos, está basada en dos premisas una, garantizar la conectividad ecológica de la Reserva Forestal del Norte Thomas Van Der Hammen, en la zona de expansión urbana "POZ NORTE", con los cerros orientales y el río Bogotá y dos, como gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

✓ ***Clasificación del suelo de Múdela del Río (Parte en zona rural AR-1) y suelo de protección en la Resolución 475 de 2000).***

De acuerdo al Acta N° 2, de la segunda etapa de concertación de asuntos ambientales con fecha de agosto 28 de 2012, se expresa que "...el Distrito, acepta reclasificar esta zona a suelo rural, puesto que en la actualidad no existe ningún proyecto aprobado u obra urbanística ejecutada en el predio Múdela del Río." Una vez quede en firme la suscripción del Acta de Concertación con la CAR, la SDP iniciará el ajuste del Decreto de adopción del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – POZ Norte.

Es de aclarar que el Decreto 190 de 2004 en su Artículo 48, establece la obligatoriedad de adelantar el Plan de Ordenamiento Zonal para el sector norte de la ciudad, proceso este que de acuerdo al acta de concertación parcial del 3 de noviembre de 2011, no se había realizado con la Corporación Autónoma Regional – CAR, a pesar de ser obligatorio legalmente, por lo tanto para ese momento el POZ Norte no era vinculante para la CAR. Finalmente el POZ Norte fue adoptado mediante el Decreto Distrital 043 de 2010, el cual a la fecha de realización de esta visita fiscal año 2013, se encuentra en proceso de revisión y ajuste.

Con la entrada en vigencia de la Resolución 475 de 2000, de MINAMBIENTE se crea la categoría de suelo rural AR-1, estableciendo que la zona comprendida entre la ALO y el Río Bogotá, definida como área de prevención de la conurbación de la ciudad, mantiene su condición como área rural con una función de conservación de suelos, así mismo declaró "..Como zona rural de protección, la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

zona que se localiza al norte de la ALO, incluyendo el predio de Múdela del Río...".

- ✓ ***Incorporación para usos urbanos del sector denominado Arrayanes ubicado en la reserva forestal protectora Thomas Van Der Hammen.***

El predio denominado "Los Arrayanes" incorporado mediante el Decreto 828 del 28 de septiembre de 2000, fue posterior a la Resolución 475 del 17 de mayo de 2000 de MINAMBIENTE, la cual determinó la Reserva Forestal del Norte, como zona protegida, por esta razón la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, objetó la clasificación como urbano de este sector.

Posteriormente con el Acuerdo 11 de 2011 se declara la Reserva Forestal Productora del Norte "Thomas van der Hammen", en donde además se definen sus límites, para ese entonces se consideraba que el predio "Los Arrayanes" se encontraba dentro de la Reserva y por esa razón en la primer etapa de concertación no se llegó a ningún acuerdo.

Ya entrada en proceso la segunda etapa de la concertación de los asuntos ambientales para el año 2012, la CAR realizó un análisis de la cartografía, logrando establecer que el predio definitivamente no hacía parte de la Reserva Thomas van der Hammen y que por lo tanto no ameritaba hacer algún tipo de concertación entre el Distrito y la CAR, ya que no tenía afectación alguna sobre esta área protegida.

- ✓ ***Clasificación como suelo rural del asentamiento el Bosque km 11 en la Localidad de Usme.***

La legalización del desarrollo El Bosque Km 11, se dio mediante el Acuerdo 1 de febrero de 1986, reglamentado mediante Resolución 420 de octubre 2 de 1998, en donde se establece un área total de 11,41 hectáreas (ha) y 899 lotes. Este asentamiento se encuentra ubicado en suelo rural de protección, dentro del sistema de áreas protegidas del orden nacional, al interior de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, al contar con Resolución de legalización, se podría considerar a este asentamiento como urbano, pero por ser una zona que esta influenciada bajo las determinaciones de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, esta supeditada a las decisiones que se determinen por parte del fallo del Consejo de Estado dentro del trámite de la acción popular Número 2005-00662. Aun así en ese momento de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

concertación, el distrito consideraba viable la reclasificación de este asentamiento a suelo rural, adicionalmente y de acuerdo a información suministrada por la SDP, los habitantes que hacen parte de este asentamiento, ya están incorporados en el programa de reasentamiento de familias que planteó el Distrito.

Es de aclarar que este asentamiento no cuenta con viabilidad de servicios públicos de acueducto y alcantarillado según concepto de la EAAB, como quedo establecido en la correspondiente acta de concertación; zona catalogada con riesgo medio y amenaza alta.

c. *Otros temas que se precisan y ajustan en esta concertación:*

✓ **Malla vial en la zona norte de la ciudad**

De acuerdo al Artículo 69, Parágrafo 3 del Decreto 364 de 2013, Se modifica el trazado de la ALO, para no pasar por el Humedal la Conejera, ahora el eje de la ALO, pasa por la Avenida las Mercedes, se empalma con la calle 170 para garantizar su continuidad al norte a través de la Avenida Low Murtra y con una parte final del trazado de la ALO, en los límites del sector de San Simón, con lo que se permite conectar a la autopista norte y en su paso con los municipios de occidente, a través de la Vía a Cota y la Avenida Guaymaral, saliendo a la Perimetral de Occidente.

Los ajustes en la cartografía oficial al trazado de las vías de conectividad regional que se requieran, se realizaran a través de resoluciones de la Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Ambiente, con prevalencia en determinantes ambientales y de preservación y protección del recurso hídrico.

2.3.3.2 Acta de concertación SDP y SDA

Una vez revisada la información contenida en el acta y corroborada con lo estipulado en el Decreto 364 de 2013, los temas concertados entre estas dos entidades, si se tuvieron en cuenta en el mencionado Decreto, dando así cumplimiento a lo establecido en el Artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Queda en firme la decisión que en el Distrito las actividades extractivas y exploratorias en el suelo y subsuelo se prohíben, así mismo se negaran las licencias que estén en curso, desde la entrada en vigencia del Decreto 364 de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2013, las licencias que estén aprobadas no serán renovadas, lo cual se ve evidenciado en el articulado del mencionado Decreto.

De todo este proceso de concertación entre la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, es importante resaltar que mas allá de concertar estos asuntos, finalmente la importancia esta en que estos temas se vean reflejados en el Decreto 364 de 2013, para así dar cumplimiento total al proceso.

2.3.4. La Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial Trasciende en lo Ambiental

La propuesta de la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial , hoy vigente a través del Decreto 364 de 2013, corresponde a un cambio tangible para la ciudad, particularmente desde los temas ambientales, incorporado aportes valiosos en los ajustes requeridos para la **Estructura Ecológica Principal** en el marco del cambio climático.

La estructura ecológica principal, elemento estructurante del ordenamiento territorial en Bogotá ha logrado encontrar un enfoque más amplio retomando conceptos como el de "cuenca", el cual ahora está presente con mayor fuerza en la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial

Este enfoque incorpora los denominados "Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca" POMCAS, que se han adoptado en los últimos años, incluyendo el del río Bogotá adoptado mediante Resolución 3194 de 2006 por la Corporación Autónoma Regional – CAR Cundinamarca y frente al cual el POT guarda armonía.

La modificación refleja en el mismo sentido, el querer de las autoridades ambientales nacionales, en este caso la Corporación Autónoma Regional, al incorporar las decisiones que lograron ser concertadas según lo dispuesto en la Resolución 124 de 2013 de la mencionada corporación. Esto tiene una validez importante porque si bien la ley contempla este proceso de concertación con las autoridades ambientales, se evidencia que el Decreto 364 de 2013 incluso concertó temas que en el pasado la ciudad había optado por no concertar con la CAR, en beneficio de proyectos que buscaban no reconocer lineamientos ambientales que estaban determinados por autoridades nacionales.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El Decreto 364 de 2013, vislumbra una serie de normatividad del orden ambiental, expedida en los últimos años, razón por la cual se considera que una década después de realizada la última revisión del POT, era más que necesario y pertinente que la ciudad se acoplara a dicha normatividad, incluso a nivel nacional, con los procesos de modificación de los instrumentos de planeación territorial. Al respecto, la administración menciona entre otras, la ley 1523 de 2012 en torno al manejo y la gestión de los riesgos en el ordenamiento territorial, el decreto 3600 de 2007 en torno a la definición de los usos del suelo en el territorio rural, incluyendo categorías de protección frente a la estructura ecológica principal, el decreto 1640 de 2012 para el manejo de las cuencas hidrográficas y el decreto 2372 de 2010 para el manejo de las áreas protegidas.

Uno de los temas relevantes es la precisión en cuanto a los perímetros de la ciudad, como se ha observado en todos los informes anuales de la Contraloría de Bogotá, la ciudad ha crecido sobre las áreas de mayor valor ambiental de la ciudad: los ríos, los cerros, el área rural; considerada esta acción como un despropósito ya que todos los ciudadanos tenemos derecho, como lo menciona la constitución política de Colombia, a un ambiente sano.

El Decreto 364 de 2013 salvaguarda el perímetro al sur de la ciudad imposibilitando que el crecimiento urbano planificado llegue a sectores tradicionalmente de vocación agropecuaria, es decir, impidiendo que la ciudad le llegue a los campesinos bogotanos provocando su desplazamiento. Así está reflejado en las políticas asociadas al componente rural en concordancia con los objetivos del Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y los determinantes ambientales de superior jerarquía que busca integrar la conservación de los ecosistemas y de las áreas protegidas que proveen de servicios ambientales y ecosistémicos a la ruralidad, al área urbana de la ciudad y a la región, en concertación con las comunidades rurales.

Así mismo, el Decreto 364 de 2013 resalta la importancia de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, como Área Protegida del Nivel Nacional y Regional, zona de alto valor ambiental y corredor ecológico regional que permite la conectividad ecológica con los ecosistemas circunvecinos, sujeta a los Planes de Manejo Ambiental y demás actos administrativos que definen su régimen de usos, expedidos por las autoridades ambientales del orden nacional y regional.

Lugares de alto significado para la ciudadanía de Bogotá como los humedales, se incluyen en el Decreto 364 de 2013, como un indicador de los Parque Ecológicos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Distritales, los cuales serán objeto de precisiones cartográficas, rectificaciones y delimitaciones como elementos del sistema hídrico localizado en el suelo urbano, elemento base para adelantar todas las acciones de preservación, conservación y recuperación de la flora y fauna nativa de los humedales.

Un caso que resulta bien interesante es la creación de nuevas categorías al interior de la Estructura Ecológica Principal, asociadas incluso a la gestión del riesgo. Este es el caso de los denominados "Parques Especiales de Protección por Riesgo", los cuales ahora está cubriendo sectores de la ciudad que no tenían ningún tipo de manejo ambiental, y que permite ahora reconocer un proceso de recuperación ambiental y de manejo de espacio público al interior de estas áreas que la ciudad parece haber dejado "olvidadas".

Todo el ajuste de la estructura ecológica principal que ahora recoge nuevos elementos mientras logra hacer una categorización mucho más sintética y apropiada, parece haber seguido tres estrategias: la creación de nuevas categorías, la recategorización de muchas de las áreas que ya existían, y el aumento de nuevas zonas al interior de categorías ya existentes.

Estos cambios le permitirán a la ciudad tener un horizonte apropiado en materia ambiental, que el desarrollo urbano deberá incorporar para la protección de los valores ambientales que van a requerir las futuras generaciones.



2.4. CAMBIOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

2.4.1. Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ

Con el Decreto 190, se indicaba que la Unidades de Planeamiento Zonal, tenían como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad pues se retoma del Decreto 469 de 2003, definiendo los aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. Este instrumento buscaría cualificar la participación ciudadana, de tal manera que podría discernir y valorar las diferentes opciones que se requieran en el sector con su diseño y estrategia, contenidos en normativa del instrumento para plantear su estructura y que no difiriera de otros instrumentos.

Este instrumento se determinó como el lineamiento de estructura urbana básica de cada unidad, que permite articular la normas urbanística con el planeamiento zonal, por otra parte genera la regularización de la intensidad de usos y la mezcla de los mismos para que un sector actúe de manera armónica con la condiciones de edificabilidad de cada área de influencia, así se determinaba los lineamientos sobre el manejo de ruido acorde con la política ambiental.

Instrumentos armoniosos, que permitían cambios considerando que podrían ser modificadas y ajustadas en cualquier momento y a la fecha no existe evaluación del resultado de las mismas, sin embargo modifica la esencia, sin contar con su constructor primario, así mismo se observó serias falencias en el proceso de pedagogía de un proyecto de tanta envergadura para la ciudad, y que por su complejidad requiere de una alta divulgación, socialización y sensibilización con la comunidad que la formulo, todo esto teniendo en cuenta que para cada Unidad de Planeamiento Zonal, se realizó varias inversiones en socialización, modificaciones y cartillas reglamentarias, a lo cual para su modificación no se involucró como un actor altamente participativo a la comunidad, frente a los ajuste y contenidos del Decreto 364 de 2013.

Con el Decreto 364, se pierde la esencia establecida en su momento por el Decreto 190 de 2004 (Complicación POT), que en su artículo 49 señaló: *"Artículo 49. La Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ-, tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal;* la Modificación



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Excepcional de las Normas Urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., señala en su artículo 465 que *"las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) son instrumentos que orientan la planeación de la inversión y la gestión local en ámbitos espaciales a escala intermedia, el instrumento busca acercar la escala de la planeación al ámbito zonal y a sus habitantes, y cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a los actores involucrados valorar y priorizar los proyectos relacionados con los componentes de los sistemas generales consolidando la delimitación y señalamiento de las unidades de planeamiento zonal del Distrito Capital, estas se encontraran consignadas en el Mapa No. 33 - Unidades de Planeamiento Zonal"*

Por lo tanto este instrumento quedo como un delimitador de inversión en los sectores, se le suprime la norma y solo indicara que inversiones y actuaciones locales se requieren.

Con este Decreto de modificación, se perdería el avance relacionado a reajustes realizados a los instrumentos, lo cual dejaría a la ciudad en situación de ambigüedad y transición en cuanto a norma considerando que se les suprimiría su clasificación jerarquización y especificidad, siendo todo esto asumido por el Decreto 364 de 2013, se evidencia conflictos de competencia entre entidades e instrumentos, por otra parte se evidencia que se modifican los planos y su cartografía en este caso con el mapa 33, manejado a una gran escala que no permite el detalle y que su re delimitación se refiere a manchas y no se tiene en cuenta las inversiones realizadas para la actualización en detalle que se tenía.

Con el actual Decreto, tendrían que iniciarse la evolución de decretos vs instrumentos, pues a la luz aparecen nuevos ajustes, circulares aclaratorias y modificaciones para asignar funciones a la gestión de trámites de los instrumentos, no existe control y seguimiento a la aplicación de las normas, no existe entidad que revise lo aprobado por la Secretaria Distrital de Planeación, no existe control local por falta de personal calificado, y lo más caótico es la participación con las alcaldías locales en cuanto a gestión pues se elimina este componente, lo que ocasionaría más conflicto y menor control.

Se perdería algún grado de lenguaje histórico para la ciudad como: el perfil urbano, la estructura morfológica, su tipología y arquitectura con relación a su organización espacial, teniendo en cuenta que con el decreto 190 se manejaban perfiles urbanos; que con la redensificación entrarían a competir con lo ya estructurado teniendo en cuenta que el único instrumento que lo restringía es la UPZ, hoy las intervenciones en los inmuebles protegidos, que con el propósito de mejorar sus condiciones de habitabilidad, puedan perder sus valores



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

patrimoniales, o en muchos casos que sean revaluados, aparecería el comercio exprés o las edificaciones que se convierten en dotacionales por estar en desuso o por la demanda del sector no podría ser controlado. Por otra parte al realizar desarrollos para vivienda o adecuar edificaciones, atrae el comercio y se perderían sus características de homogenización por cuanto no se dispone de un eficiente control y seguimiento urbano.

2.4.2. Planes de Regularización y Manejo

El Decreto 190 de 2004 (Compilación POT) lo incluyó como un instrumento de planeación de tercer nivel de usos dotacionales; estos instrumentos operan sobre porciones reducidas del territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno urbano inmediato, los Planes de Regularización y Manejo son instrumentos de planeación que buscan mitigar los impactos negativos generados por usos dotacionales de escala zonal, urbana o metropolitana, que no cuenten con licencia de construcción o que tengan licencias en alguno de los inmuebles que lo conforman y que funcionan en uno o un grupo de predios desde antes del 27 de junio de 2003.

Son los Planes de Regularización y Manejo la orientación de fijar las condiciones necesarias para lograr el óptimo funcionamiento de los usos Dotacionales de que trata este decreto, de conformidad con los siguientes objetivos:

A.- Mitigar los impactos urbanísticos negativos originados por el desarrollo de usos dotacionales, que por sus características exigen un tratamiento especial del entorno inmediato a su localización, así como el mejoramiento de las condiciones de las edificaciones en que se desarrollan tales usos.

B.- Contribuir al equilibrio urbanístico del sector de influencia de los usos Dotacionales, mediante la programación y ejecución de proyectos y acciones, identificados como necesarios para el buen desempeño del uso, garantizando como mínimo el cumplimiento de las seis áreas definidas por el artículo 430 del Decreto 190 de 2004.

C.- Definir pautas para el reconocimiento y regularización del uso Dotacional, una vez se establezca su viabilidad.

Este instrumento fue implementado desde el año 2001 y a la fecha se han adoptado 93; en modificación se presentaron 12; en formulación se encuentran 30;



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

no se adoptaron en su formulación 2 y para la administración fueron negados de manera definitiva 13, lo que indica que fue un instrumento que contribuyó al desarrollo ordenado de la ciudad. Son los PRM's el instrumento que regula los impactos de desarrollos dotacionales educativos, dotacionales de servicios para el planeamiento y así ordenar los usos de equipamientos colectivos existentes, estos debían contener las acciones necesarias para brindar soluciones de movilidad y de tráfico, la generación de espacio público, los requerimientos y soluciones de estacionamientos, necesarios para su adecuado funcionamiento.

Según la SDP con el Decreto 364 de 2013, indica que serán modificados por los de Mitigación de Riesgo, considerando que su concepción y orientación es homogénea a los de implantación, pues consideran que no existen estándares específicos sobre las exigencias que pueden hacerse en un proceso de regularización de un dotacional, tanto en el tema de equipamientos en sí mismos como en temas de entrega de espacio público con respecto a los de implantación, lo que difiere pues los de implantación son proyectos nuevos y los de regularización en muchos de los casos requieren de más predios para mitigar sus impactos y exigen cambios de usos, los cuales requieren pagos de plusvalía.

Los Planes de Regularización y Manejo como los de Implantación son instrumentos importantes, que generaron beneficios a la ciudad en cuanto a ordenamiento y mitigación de impactos negativos de la problemática generada por los desarrollos evolutivos y descoordinados que presentaron por sus desarrollos, estos contaban con un procedimiento el cual estaba ligado directa mente a las normas establecidas en los Planes Maestros, son diferentes uno por que para mitigar sus impactos requiere involucrar otros predios para solucionar su mitigación y los de implantación los cuales tendrán que asumir los impactos en el predio de desarrollo y realizar acciones para su implementación.

Con la implantación de un nuevo plan de regularización se incurriría en riesgos, pues el mismo carecería de un plan de Mitigación; es decir no corrige la problemática presentada, pues los desarrollos que generaron de manera progresiva su necesidad y demanda en la ciudad presentó afectaciones que deberán ser solucionadas en conjunto por el actor que inicio dicha afectación y no por el conjunto de actores que unificados cumplirían a totalidad con la normatividad establecida. Por otra parte se evidenciara que existen inmuebles que desarrollaran construcciones con simples licencias que si bien incrementaran la problemática, solo el instrumento de Manejo y Regularización detenía el desarrollo de estos y con su simplificación se promoverá que aparezcan licencias al interior



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de las construcciones, con la fachada de remodelación, adecuación o de obra nueva desligada a la solución de la afectación.

2.4.3. Planes Parciales.

Los planes parciales son los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo, concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, asegurando condiciones de habitabilidad y de protección de la Estructura Ecológica Principal, de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial" (Artículo 31 del Decreto 190 de 2004 POT) considerando que de su articulación desarrolla y complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial.

Fue este instrumento uno de los más importantes en el desarrollo de la ciudad, considerando que generó cambios significativos de renovación, pues con una adecuada y positiva transformación mejora el territorio urbano acorde a sus necesidades. Sus componentes armonizan de manera planificada y concertada del interés particular a diferentes actores en beneficio del desarrollo de un cambio de suelo urbano o de renovación a unas áreas urbanas armónicas, considerando que los lugares donde se desarrollaron generaron beneficios y nuevas alternativas de vida que era lo que se requería para su armonización y transformación positiva a su entorno, todo esto para generar un componente de planificación acorde y adecuada para la gestión del suelo.

Con el Decreto 364 de 2013, en cuanto a este instrumento se pretende generar lineamientos ambientales y nuevas cargas para su concertación, con los cuales se quiere garantizar la conservación armónica del ambiente natural y de lo construido con la obligación VIP, esto para tratamientos de desarrollo y de renovación. Para este último tratamiento con una mejor moderación en su porcentaje, y con nuevos componentes que dinamizan el desarrollo de estos predios en la ciudad, que acojan esta modalidad de renovación por redesarrollo o mediante la definición de obligaciones para la modalidad de renovación o por reactivación lo cual se exonera de los Planes parciales.

La delimitación de las áreas contenidas en Planes Parciales deberán tener en cuenta los siguientes criterios:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La coherencia con las estrategias generales de uso y ocupación del suelo del POT, la atención integral a problemas particulares del sector, el carácter morfológico homogéneo del sector, la viabilidad económica y financiera de las Actuaciones Urbanísticas necesarias para su ejecución y por otra parte los Planes Parciales se pueden implementar en diferentes tipos de tratamiento, como son: Conservación, Renovación urbana, Redesarrollo, Mejoramiento Integral, Desarrollo, Expansión Urbana, Mejoramiento del Espacio Público

Todo esto nada nuevo para el POT 190, teniendo en cuenta que lo único que se añadió fue el aumento de cargas en cuanto a porcentaje, requerimientos y el componente VIP, considerando que este indicaba que el reparto de cargas y beneficios en los instrumentos de planificación aplicables a los tratamientos de consolidación con cambio de patrón, consolidación con densificación moderada, renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y mejoramiento integral de barrios, con el propósito de que en ellos se contribuya a la adecuación de las infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, a la dotación de equipamientos y a la generación y recuperación del espacio público.

En el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 se indica que es *"el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"*, en los cuales los planes parciales pueden ser formulados y ejecutados por el Estado, con asociación mixta o del público – privado, por agentes particulares o por las comunidades interesadas en el desarrollo de un sector específico de la ciudad, siendo el Alcalde mediante Decreto quien adopta este tipo de instrumento y lo aprueba una vez que cumpla los requisitos y procedimientos establecidos por las normas urbanísticas, todo esto después de un seguimiento para su implementación a lo cual es este instrumento de planeación y de gestión de los que se deberán fortalecer, toda vez que en su esencia se acogen a Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, con las cuales materializan el desarrollo urbano, aplicando principio, estrategias, y actuaciones consagradas para el ordenamiento territorial y el desarrollo socioeconómico de esta ciudad.

El Plan parcial se distingue por ser un instrumento de planeación y gestión que Orienta el desarrollo urbano sobre principios de coherencia y racionalidad, integra y armoniza las distintas funciones urbanas a través de la planificación como principal herramienta la cual tiene como fin revertir las consecuencias negativas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

generadas por los desequilibrios y exclusiones derivados del funcionamiento de los mercados para lo cual determina las reglas para:

- ✓ *Gestionar una porción específica del territorio.*
- ✓ *Define los aprovechamientos del suelo priorizando, su uso para fines colectivos.*
- ✓ *Facilita la captación de plusvalías y la distribución equitativa de cargas y beneficios.*
- ✓ *Favorece la flexibilidad normativa.*
- ✓ *Promueve la gestión asociada y la concertación de intereses.*
- ✓ *Permite la transformación de predios mediante la utilización de los instrumentos de gestión.*

Para lo cual es el POT el que está encaminado al plan de desarrollo y no al contrario, tengamos en cuenta que este instrumento es la directriz a diez años, la hoja de ruta de más administraciones, para lo cual el sector público orientó sus actuaciones a la realización de Planes Sectoriales, en los campos de vías, servicios públicos, saneamiento, accesibilidad al agua y dotación de equipamientos dotacionales para los nuevos desarrollos urbanos.

Al no desarrollarse este instrumento o al generar más cargas que impliquen tiempo y estudios en su formulación, generaría un profundo debilitamiento de estos desarrollos, por otra parte la actuación pública en el desarrollo urbano se limitara a la aprobación de los mismos sujetas a decisiones tomadas por la administración de turno; y promoverá que aparezcan pequeños desarrollos que no requieren de esta formulación, generen densificación de las ciudades, sin los componentes que hacen interesantes este tipo de instrumento y no se darán cambios de uso de los suelos, considerando que estos no contemplaran las condiciones necesarias para adecuar las nuevas infraestructuras.

Con esta política se busca obtener suelos públicos o convertir suelos privados en suelos de uso público, crear sistemas de financiación que permitan costear la urbanización de vivienda VIP, generar cargas y afectaciones, que suplan las inversiones y presupuestos estatales, asegurar a los propietarios del suelo tratamientos equitativos frente a las cargas y beneficios de la urbanización, asegurar la incorporación al desarrollo de los suelos, dentro de los tiempos asignados por los lineamientos del ordenamiento territorial y regular la especulación del suelo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

A la fecha los trámites de determinantes están regidos por el Decreto 364 de 2013, y serán resueltas con fundamento a este Decreto, los que estén en curso de igual forma siempre y cuando estén de acuerdo los interesados, las Unidades de Actuación Urbanística, serán resueltas acorde a las normas urbanísticas vigentes y las de gestión las que estén adoptadas por el Plan parcial, por otra parte las solicitudes de licenciamiento urbanístico estarán en el marco del Plan parcial adoptado, pero los licenciamientos que se encuentran vencidas y que no han generado su desarrollo, tendrán un plazo de dos años para solicitar su licencia de construcción con base a las normas o reglamentaciones contenidas en las licencias de urbanismo contados a partir de la vigencia, siempre y cuando las obras urbanísticas se hayan ejecutado en su totalidad.

2.4.4. Planes de Implantación

Decreto 190 de 2004 (Compilación POT)

Los *Planes de implantación*, adoptados mediante resoluciones expedidas por la hoy Secretaría Distrital de Planeación -SDP, se consideraban instrumentos de planeamiento, para la aprobación y reglamentación de grandes superficies comerciales o de dotaciones de escala metropolitana y urbana con el fin de evitar los impactos urbanísticos negativos en las posibles zonas de influencia,⁸ se expedían en concordancia con la norma urbana establecida para los usos de comercio y servicios.

El Plan de Implantación, tenía como objetivo lograr que los proyectos del *Sistema de Equipamientos* de nivel metropolitano y urbano, trascendieran el proyecto arquitectónico puntual e incorporado como operaciones urbanas específicas, en donde se debía intervenir el espacio público, la red vial intermedia y las condiciones de accesibilidad, así como la definición de la propuesta hacia la ciudad⁹.

Los Planes Especiales de Implantación y la normativa específica de cada tipo de dotación debían estar soportados por un estudio urbanístico del área de influencia,¹⁰ y la hoy SDP debía establecer dentro de dichos planes, la

⁸ Artículo 429 Planes de Implantación. Decreto 190 de junio 22 de junio 22 de 2004.

⁹ Artículo 236. Plan de Implantación. Decreto 190 de junio 22 de 2004.

¹⁰ Artículo 237. Lineamientos para Planes de Implantación. Decreto 190 de junio 22 de 2004.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

obligatoriedad de las cesiones de uso público de los equipamientos, de acuerdo con su escala.

Sistema de Equipamientos.

El *Sistema de Equipamientos*, se define como el conjunto de espacios y edificios destinados a proveer a los ciudadanos del Distrito Capital de los servicios sociales de cultura, seguridad y justicia, comunales, bienestar social, educación, salud, culto, deportivos, recreativos, para mejorar los índices de seguridad humana a las distintas escalas de atención, en la perspectiva de consolidar la ciudad como centro de una red regional de ciudades¹¹.

Los equipamientos de escala metropolitana o urbana se regulaban mediante *Planes Especiales de Implantación* que se adoptan para complementar la normatividad general del sector en donde estén localizados.

Por otra parte, para el desarrollo de comercio metropolitano, de más de 6000 m2 de área de ventas, y el urbano con áreas de ventas de más de 2000 M2 y hasta 6000 M2 se sujetará a un Plan de Implantación¹².

Planes de Implantación adoptados en los últimos 12 años.

A continuación, en el Cuadro No. 8, se puede observar las características de los 83 Planes de Implantación que adoptó la Secretaría Distrital de Planeación en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2001 y el 9 de septiembre de 2013, deduciendo que se adoptaron en promedio 6.91 planes por año, lo que se traduce en acciones concretas con el fin de mitigar los impactos urbanísticos negativos.

CUADRO No. 8 PLANES DE IMPLANTACIÓN ADOPTADOS
PERIODO 21- 09 - 2001 A 09 - 09 - 2013

Escala		Categoría		Carácter	
Metropolitano	42	Comercial	39	Privado	52
Urbano	41	Dotacional	41	Público	31
		Servicios	3		
Total	83		83		83

Fuente: Respuesta solicitud de Información Oficio 2-2013-54913 del 28 de octubre de 2013, Secretaría Distrital de Planeación

¹¹ Artículo 230. Sistema de Equipamientos. Decreto 190 de junio 22 de 2004

¹² Artículo 347. Normas para los usos de comercio y servicios. Decreto 190 de junio 22 de 2004.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La situación de los siete (7) Planes de Implantación en proceso a la entrada en vigencia el 26 de agosto de 2013 del Decreto 364 de 2013, es la siguiente:

CUADRO No. 9 PLANES DE IMPLANTACIÓN EN PROCESO

Escala		Estado		Carácter	
Metropolitano	6	Consulta Preliminar	1	Privado	7
Urbano	1	En formulación	6	Público	0
Total	7		7		7

Fuente: Respuesta solicitud de Información Oficio 2-2013-54913 del 28 de octubre de 2013, Secretaría Distrital de Planeación.

Se advierte, que del Cuadro precedente fue desistido por la Administración el Plan de Implantación que se encontraba en Consulta Preliminar, por deficiencias de requisitos; según la SDP los seis (6) planes de implantación que se encuentran en proceso de formulación seguirán su proceso hasta la adopción.

Decreto 364 de agosto 26 de 2013

El Sistema de Equipamientos, presenta entre sus objetivos:¹³ Promover el equilibrio territorial entre los requerimientos de la población y la provisión de equipamientos que presten servicios sociales a los habitantes, promover la mezcla de usos en las actuaciones urbanísticas que involucren equipamientos, para aportar en la generación de condiciones urbanas sostenibles en el tiempo, que fomenten la interacción social y la convivencia ciudadana.

Los componentes del sistema de equipamientos, son¹⁴:

- ✓ El suelo destinado al uso dotacional.
- ✓ Los equipamientos.
- ✓ Los servicios sociales.

Los Equipamientos son las edificaciones y espacios localizados en suelo destinado a uso dotacional, donde se prestan servicios sociales y que se constituyen en lugares de referencia colectiva.

¹³ Artículo 250. Objetivos. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

¹⁴ Artículo 251. Componentes del Sistema de equipamientos. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Los servicios sociales, son actividades de carácter social tendientes a satisfacer necesidades colectivas, estos servicios son: Educación, salud, Integración social e igualdad de oportunidades, cultura, recreación y deporte, culto, seguridad ciudadana, defensa y justicia, administración pública y atención a la ciudadanía, seguridad y soberanía alimentaria y cementerios y servicios funerarios.

Los anteriores servicios, se pueden combinar en un mismo equipamiento, excepto con cementerios y servicios funerarios, son compatibles con servicios de culto.

Las condiciones de localización de los equipamientos, ahora se permitirán en todas las áreas de actividad cumpliendo con las disposiciones contenidas en la tabla de las acciones de mitigación según los rangos de áreas construidas.¹⁵

En cuanto a las Normas para el uso dotacional,¹⁶ este se permite en todas las áreas de actividad y se define su permanencia, de acuerdo con los predios señalados en el Mapa No. 25 "Sistema de Equipamientos Existentes", y los predios que se destinen en el futuro al uso dotacional mediante la construcción de equipamientos cuya área construida supere los 5.000 m2.

Referente a las normas para el Uso de Comercio y Servicios, estos se clasifican así¹⁷:

- ✓ Convencional.
- ✓ Restringido

Cuando el funcionamiento del uso comercial y de servicios no requiere la implementación de medidas especiales, se clasifica como convencional y le aplican las acciones de mitigación contenidas igualmente en el POT vigente.

En el uso restringido, su funcionamiento requiere la implementación de medidas especiales, ya sean físicas, sociales, mecánicas o químicas adicionales al cumplimiento de las acciones de mitigación, con el fin de evitar que se configuren impactos negativos en el entorno urbano.

Los usos comerciales y de servicios restringidos requerirán medidas especiales,¹⁸ y su localización del uso restringido de comercio y servicios,¹⁹ se permitirá al

¹⁵ Artículo 252. Condiciones de localización de los equipamientos. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

¹⁶ Artículo 277. Normas aplicables al uso dotacional. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

¹⁷ Artículo 278.- 279 Normas aplicables al uso de comercio y servicios. Clasificación..Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

interior de los centros comerciales con área construida superior a 7000 m², siempre que los locales donde se desarrolle el uso restringido no tenga acceso directo desde el espacio público, y las áreas comunes al interior del Centro Comercial sean iguales o superiores al 35% del área total construida.

La localización de los usos señalados con la prostitución solo se permite en las áreas de actividad económica intensiva donde se permite la industria de alto impacto y en las vías arteriales y debe desarrollarse al interior de centros comerciales especializados y con la caracterización de las áreas señaladas en el inciso anterior.

Una vez habilitado el uso, el propietario cuenta con un año para obtener la Licencia de Construcción ante los curadores urbanos, después se deshabilita el uso, sin perjuicio de que se pueda volver a solicitar.

La SDP informará a la Alcaldía Local y las Curadurías la habilitación del uso, y a su vez la Alcaldía local comunicara a la SDP el cumplimiento de la Licencia expedida con base en el concepto de habilitación.

En proyectos con uso de comercio y servicios cuya área total construida sea mayor a 25.000 m², será obligatorio que el uso residencial se garantice en una proporción mínima del 35% del área total construida²⁰:

Plan de Mitigación de Impactos Urbanísticos- PMIU

El Plan de Mitigación de Impactos Urbanísticos, es el instrumento que tiene como finalidad evaluar los impactos generados por la afluencia y llegada de personas y vehículos en el sistema de espacio público, el sistema de movilidad y el ambiente, producto de la implantación de equipamientos y/o usos comerciales y de servicios, teniendo en cuenta las acciones de mitigación²¹.

El Plan de Mitigación de Impactos Urbanísticos define las acciones para evitar o mitigar las posibles alteraciones negativas que se generan en el entorno urbano, y es requisito previo a la solicitud de licencia urbanística respectiva y/o reconocimiento de las edificaciones.

¹⁸ Artículo 280. Restringidos. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

¹⁹ Artículo 282. Localización del uso restringido de comercio y servicios. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

²⁰ Artículo 286. Condiciones para la mezcla de uso comercial y de servicios con el uso residencial. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

²¹ Artículo 467. Plan de Mitigación de Impactos Urbanísticos – PMIU. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Así mismo, cuando el Plan de Mitigación aplique para predios que se ubiquen al interior de un radio de hasta 1.000 metros, estos podrán formular un Plan de Mitigación conjunto.

El procedimiento para la adopción del Plan de Mitigación tendrá dos (2) etapas: la Consulta Preliminar, donde se da la viabilidad al Proyecto, en la cual el propietario del predio debe presenta a la SDP, entre otros documentos, la localización y el área del predio o los predios, los usos existentes y propuestos, es esta etapa se determinara la conveniencia urbanística de implantar o ampliar usos o su intensidad y el número de estacionamientos, y

En la Formulación, los propietarios presentarán a la SDP el estudio de impactos y las acciones de mitigación propuestas, de acuerdo de cada uno de los aspectos definidos en el cuadro de acciones de mitigación (Artículo 294 del Decreto 364 de 2013), aunque Planeación Distrital podrá hacer exigibles acciones de mitigación adicionales y deberá pronunciarse sobre la formulación en un término no mayor a cuatro (4) meses.

Por lo anterior, se precisa, que las acciones de mitigación²².aplicables a los equipamientos y al uso comercial y de servicios, tiene por objeto evitar o mitigar las posibles alteraciones negativas que se generan en el entorno urbano, causadas por las actividades que se desarrollan de manera intensiva en los espacios e edificaciones.

Del análisis a los Planes de Implantación, se concluye:

- a. El instrumento de planeamiento, denominado Plan de Implantación en el marco del Decreto 364 de 2013, que deroga cualquier disposición que le sea contraria, pierde su concepción urbanística, que lo caracterizaba como reglamentario de grandes superficies, modificándolo por el Sistema de Mitigación de Impactos
- b. Se deja el establecimiento de los equipamientos a la potestad de los actores administrativos, sin coexistir una planeación urbana integral, que caracterizaba a los instrumentos de planeamiento desarrollados en cumplimiento del Decreto 190 de 2004, en los cuales se definía la conveniencia o no de equipamientos

²² Artículo 294. Acciones de mitigación aplicables a los equipamientos y al uso comercial y de servicios. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

en determinadas áreas de la ciudad de acuerdo a los requerimientos poblacionales, partiendo de una planeación estratégica.

- c. En el nuevo modelo, es notable la carencia de una estrategia territorial, sustentada en definiciones de objetivos y directrices urbanas específicas, como usos del suelo en forma racional, que oriente las correspondientes intervenciones urbanas, al igual que la definición concisa de la propuesta urbana hacia la ciudad.

En relación con los usos de comercio y servicios observamos:

- d. Para el desarrollo de predios con uso comercial, el 35% para áreas de más de 25.000 m² se deberá destinar al uso residencial. lo cual no es estímulo para la construcción de centros comerciales en la ciudad.
- e. La mezcla de usos, desvirtúa uno de los principales objetivos de la planeación urbana: el ordenamiento del territorio de la ciudad, un contrasentido propiciado por el mismo POT.
- f. Aspectos de índole normativa urbana se entrelazan con el código de policía, como es el caso del numeral tres (3) del artículo 280 *"Consumo de alcohol. Deben proveer atención especial a los usuarios que por efectos del consumo de alcohol requieran medidas para su protección y seguridad y medidas para evitar alteraciones del orden público en el sector donde se localiza el uso"*
- g. Se advierte, que mediante el Decreto 478 de octubre 23 de 2013 se estableció que *"la edificabilidad adicional condicionada a la destinación de suelo a la construcción de vivienda de interés prioritario aplica para todos aquellos predios que no están sujetos a los tratamientos de desarrollo o renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.*

No están sujetos al mecanismo de edificabilidad adicional condicionada los proyectos que en su totalidad se destinen al uso industrial o dotacional y a los proyectos de iniciativa pública o pública privada cuya área construida destinada al uso dotacional corresponda a más del 80% del área total construida y aquellos localizados en el ámbito del programa de revitalización cuya área construida este destina por lo menos en un 70% a vivienda de interés social."



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2.4.5. Planes Maestros.

Decreto 190 de 2004 (Compilación POT)

Este decreto establecía, que los Planes Maestros son instrumentos de planeamiento, y además señala entre otros aspectos lo siguiente:

El mayor impacto en el logro de los objetivos del POT²³, se sustentaba en una priorización de proyectos que deben incluirse en los Programas de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial como parte de los Planes Maestros y demás instrumentos que desarrollan el mismo POT.

En lo referente a la política de dotación de equipamientos,²⁴ está traza como objetivo mejorar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad y la región a través de fortalecer la estructura urbana, la red de ciudades de la región y las áreas estratégicas de integración regional, con base en la adecuación de la oferta de equipamientos en relación a la localización de la demanda, de los déficit existentes, y de la mejor distribución en función de la adecuada integración con la región, en el marco de la estrategia de ordenamiento adoptada en el mismo POT.

Las entidades encargadas de la formulación de cada Plan Maestro, deberá elaborar sus respectivos planes de acuerdo con las directrices del POT.

Respecto a la política de dotación de servicios públicos domiciliarios,²⁵ se indica que de acuerdo al Plan Maestro de Alcantarillado que presente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se hará especial énfasis en las soluciones que minimicen el vertimiento de aguas servidas a los cauces naturales y canales del sistema hídrico de la Estructura Ecológica Principal.

El ordenamiento de cada tipo de equipamiento,²⁶ sería establecido en el respectivo Plan Maestro, debe corresponder con el objetivo general de garantizar el equilibrio entre áreas residenciales y servicios asociados a las mismas en todo el D. C, y debía ser concordante con la estructura socio económica y espacial conformada por la red de centralidades.

²³ Artículo 1. Objetivos, 1 planear el ordenamiento territorial del distrito Capital en un horizonte de largo plazo. Decreto 190 de junio 22 de 2004.

²⁴ Artículo 11 Política de dotación de equipamientos. Decreto 190 de 22 de junio de 2004.

²⁵ Artículo 12. Plan de dotación de servicios públicos. Decreto 190 de 22 de junio de 2004.

²⁶ Artículo 20 Sistema de equipamientos. Decreto 190 de 22 de junio de 2004.



Para los Sistemas Generales de servicios públicos,²⁷ su ordenamiento y regulación se establecía en los respectivos Planes Maestros. En todo caso, las determinaciones de los mismos no podían ser contrarias a los preceptos generales previstos para la integración del Distrito Capital en la red de ciudades de la región y a la estrategia de ordenamiento para el Distrito Capital, particularmente respecto a la Estructura Ecológica Principal y a la red de centralidades.

Decreto 364 de agosto 26 de 2013.

Los Planes Maestros,²⁸ tienen por objeto articular las políticas, objetivos, estrategias, metas y proyectos de la planeación sectorial con la estrategia de ordenamiento territorial. Los Planes Maestros deben garantizar una localización equilibrada en el territorio de las infraestructuras concebidas con criterios ambientales y sociales, para contribuir a la cobertura de los servicios públicos, sociales ambientales y económicos en concordancia con los requerimientos de la población, y orientar la inversión pública de manera intersectorial. Los Planes Maestros son los siguientes:

- ✓ Movilidad.
- ✓ Servicios públicos (acueducto y alcantarillado, residuos sólidos, Energía, Gas y tecnologías de la información y las comunicaciones).
- ✓ Espacio Público.
- ✓ Equipamientos de servicio sociales.

Los Planes Maestros,²⁹ contienen las políticas, objetivos, estrategias, los proyectos y metas de largo, mediano y corto plazo, así como los indicadores sectoriales de calidad espacial y los planes de acción, aspectos de los Planes Maestros adoptados que continúan vigentes a la entrada del Decreto 364 de 2013.

Todos los Planes Maestros deberán incorporar de forma explícita las políticas, objetivos, estrategias, los proyectos y metas de largo, mediano y corto plazo, que

²⁷ Artículo 22 Sistemas Generales de Servicios Públicos Decreto 190 de 22 de junio de 2004.

²⁸ Artículo 462 Planes Maestros -PM. 1. Objetivo de los Planes Maestros Decreto 364 de agosto 26 de 2013.

²⁹ Artículo 462. Planes Maestros -PM 2. Contenido de los Planes Maestros. Decreto 364 de agosto 26 de 2013



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

aplican en el suelo rural, las cuales deberán articular con las UPR. La revisión de los Planes Maestros será adoptada por Decreto del Alcalde Mayor.

Del análisis a los Planes Maestros, se concluye:

- a. El instrumento de planeación, denominado Planes Maestros en el marco del Decreto 364 de 2013, que deroga cualquier disposición que le sea contraria, continúa con algunos lineamientos del Decreto 190 de 2004, de los 17 Planes Maestros se pasa a 16 con supresión del los Plan Maestro de Recintos Fériales y de Turismo, teniendo en cuenta que este último no estaba contemplado en el Decreto 190.
- b. Queda establecido que cada sector responsable del Plan Maestro deberá proceder a su modificación de acuerdo a los requerimientos del Decreto 364 y la inclusión del componente rural.
- c. En el objetivo y las políticas expuestas referente a la dotación de equipamientos relacionados directamente con los Planes Maestros, el Decreto 364 de 2004, transcribe literalmente el contenido del Decreto 190 de 2004, situación que no está en concordancia con el desarrollo conceptual del instrumento de planeación y el sistema de equipamientos que se describen más adelante en el texto del Decreto 364.
- d. Los Planes Maestros tal como están planteados en el presente decreto, pierden la importancia relevante que tenían en la jerarquía establecida en Decreto 190 de 2004 como instrumento estructurante de primer nivel.

2.4.6. Planes de Ordenamiento Zonal.

Decreto 190 de junio 22 de 2004

Las Operaciones Estratégicas³⁰ desarrollan su componente urbanístico a través de los planes de ordenamiento zonal; las cuales vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento formulada

³⁰ Artículo 25. Operaciones Estratégicas. Decreto 190 de junio 22 de 2004.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

en la presente revisión. Tienen la finalidad de orientar los recursos de inversión para que sean incluidos en el respectivo programa de ejecución de cada administración.

Para efectos de jerarquizar programas, actuaciones y proyectos, y con el fin de que sean observados en los planes de inversión y facilitar la aplicación de instrumentos de gestión, se priorizan las siguientes diez Operaciones Estratégicas del POT³¹:

- ✓ *Operación estratégica Centro (Centro Histórico - Centro Internacional).*
- ✓ *Operación estratégica Anillo de Innovación (Centralidad Salitre - Zona Industrial).*
- ✓ *Operación estratégica Fontibón - Aeropuerto Eldorado -Engativá- Aeropuerto Guaymaral.*
- ✓ *Operación estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos.*
- ✓ *Operación estratégica Río Tunjuelo - Centralidad Danubio.*
- ✓ *Operación estratégica Delicias / Ensueño - Eje de Integración Sur.*
- ✓ *Operación estratégica Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín - la Paz.*
- ✓ *Operación estratégica Centralidad Suba.*
- ✓ *Operación estratégica Centralidad Corabastos.*
- ✓ *Operación estratégica Quirigua – Bolivia.*

La formulación, adopción y ejecución de cada una de las operaciones estratégicas implica enfocar recursos públicos y privados de manera concertada, en el marco de la estrategia general de gestión establecida, ya que estas operaciones son la base principal para la formulación de los escenarios de ejecución de corto mediano y largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial.

El componente urbanístico de las operaciones estratégicas se formula mediante planes zonales. Las determinaciones de los mismos serán adoptadas mediante decretos reglamentarios, y precisarán y ajustarán las normas contenidas en las UPZ correspondientes, para las áreas objeto del Plan Zonal.

Decreto 364 de agosto 26 de 2013.

³¹ Artículo 26. Identificación de las Operaciones Estratégicas. Decreto 190 de junio 22 de 2004.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Las Operaciones Estratégicas,³² son intervenciones socioeconómicas, urbanísticas y ambientales de iniciativa pública o público/privada que están dirigidas a consolidar la estrategia de ordenamiento territorial del POT. Tienen la finalidad de impulsar la transformación territorial, en áreas especiales de la ciudad y orientar recursos de inversión para aprovechar potencialidades y concretar los objetivos de la estructura socioeconómica y espacial.

Las Operaciones Estratégicas se desarrollarán a través de los diferentes instrumentos de planeación, gestión y financiación que se definan según la naturaleza de cada operación.

La formulación, adopción y ejecución de cada una de las Operaciones Estratégicas requiere orientar recursos públicos e incentivar recursos de inversión privada de manera concertada.

Se formularán Operaciones Estratégicas,³³ cuando se identifique la necesidad u oportunidad de movilizar la gestión pública intersectorial para cumplir los objetivos anteriores, independientemente de la escala de la actuación, y en donde las normas urbanísticas generales y los instrumentos de planeación, gestión y financiación establecidos por el plan, no sean por si solos suficientes para generar las transformaciones urbanas deseadas en el marco de las políticas y estrategias de ordenamiento territorial.

Se podrán formular operaciones cuando se requiera articular soluciones integrales a iniciativas sectoriales con el fin de asegurar la transformación positiva del territorio y orientar las nuevas dinámicas que se pretenda generar

Planes de Ordenamiento Zonal

El Plan de Ordenamiento Zonal tiene como objetivo definir la estructura urbana dentro de ámbitos determinados, definir las condiciones de distribución equitativa de cargas y beneficios y las alternativas para la gestión y financiación de la infraestructura pública necesaria para su desarrollo. Estos planes priorizan la ejecución de las actuaciones urbanísticas requeridas y establecen las cargas que deben ser asumidas en los términos contemplados por la Ley 388 de 1997.

Los Planes de Ordenamiento Zonal son los siguientes:

³² Artículo 24. Operaciones Estratégicas. Decreto 364 de agosto 26 de 2013

³³ Artículo 266. Formulación de Operaciones Estratégicas. Decreto 364 de agosto 26 de 2013



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- ✓ Planes de Ordenamiento Zonal Norte.
- ✓ Planes de Ordenamiento Zonal Usme.

En el Decreto 492 de 2007 que adopta el Plan Zonal del Centro continúan vigentes las políticas, objetivos y estrategias. Se deberán articular los programas y proyectos con el programa de revitalización y las normas urbanísticas aplicables son los contenidos del POT vigente.

Cuando sea necesario, la SDP será la entidad encargada de la revisión de los Planes de Ordenamiento Zonal.

En torno a los planes de ordenamiento zonal se concluye lo siguiente:

- a. En el Decreto 190 de 2004, se establecieron diez (10) operaciones estratégicas cuyo desarrollo se efectuaba mediante la formulación de planes zonales y de ordenamiento zonal. Con el decreto 364 de 2013, estas operaciones se pueden desarrollar mediante cualquier instrumento de planeación contemplado en el POT vigente o directamente con la respectiva licencia urbanística, sin que se determinen con exactitud cuales serán estas operaciones estratégicas.

La SDP en el marco del Decreto 190 de 2004 adelantaba las Operaciones estratégicas del Aeropuerto Eldorado y Anillo de Innovación – INNOVO, la administración no preciso que acciones futuras se desarrollaran al respecto.

- b. En general, la concepción de los planes de ordenamiento zonal se conservan en concordancia a lo plasmado en el Decreto 190 de 2004.
- c. Está en desarrollo, el ajuste al Plan de Ordenamiento Zonal del Norte de acuerdo a la concertación del componente ambiental suscrito con la CAR plasmada en el Decreto 364 de 2013.
- d. Respecto al Plan de Ordenamiento Zonal de Usme-Decreto 252 de 2007-, se encuentra también en ajuste en razón a la modificación del límite del suelo de expansión.



2.4.7. Cargas Urbanísticas.

Respecto del tema de cesiones públicas por desarrollo, la SDP presentó un esquema de soporte especialmente estadístico, que permiten dar cuenta de una serie de parámetros y ejemplos de desarrollo arquitectónico y de densificación sostenible, llegando incluso a tener en cuenta la viabilidad de los proyectos a construir.

En ese sentido, le asiste la razón a lo mencionado por el sujeto de control, teniendo en cuenta que el aumento de las áreas de cesión permitirán un desarrollo sostenible y cambian el modelo de topología continua que muchas veces impactan de forma negativa tanto para el entorno general como para los usuarios que directamente sean los usuarios de dichos proyectos que se veían abocados a sufrir consecuencias de habitabilidad de espacios muy oscuros y poco ventilados especialmente al interior de las propias construcciones.

Sobre del impacto en los precios en proyectos de altos estratos por compensación para proyectos VIP, el sujeto de control hace mención que dicha carga no afectará y en consecuencia no disminuirá la cantidad de proyectos, en razón a estudios de mercado que en contraposición a lo mencionado anteriormente por concepto de cesiones, no fue sustentado numéricamente, lo que para este de control no resulta justificación necesaria para poder desvirtuar la información entregada, lo que en la practica resultará evidentemente en un aumento de precios, indistintamente si las cargas para VIP se efectúen sobre el mismo proyecto o en lugares distintos. Lo cierto es, que termina de reafirmar que se trasladó una obligación de Distrito de generar proyectos de VIP a usuarios de proyectos nuevos sin distingo de estratificación.

Acerca de la componente de redes de servicios públicos, se puede llegar a entender que el tema de la densificación debería seguir el esquema de lo compartido entre los constructores y las empresas de servicios públicos. Que solo delegar esta responsabilidad al Distrito exclusivamente para proyectos VIP no guarda relación entre lo equitativo de cargas y beneficios y no se refuta en ninguna parte del escrito de la obligación del estado de suministrar agua potable. Tampoco se presentó un esquema donde se demuestre técnicamente que dichas cargas no impactaran en los precios de proyectos nuevos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Por último y sobre el tema de cesiones viales, la SDP ratifica lo dicho por este ente de control, en el sentido que en la actualidad se encuentra período de formulación el decreto reglamentario para este asunto.

3. RESULTADOS OBTENIDOS

Como resultado de la Visita Fiscal a la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., sancionado mediante Decreto 364 de 2013 y su impacto sobre la ciudad, este Ente de Control presenta consideraciones relevantes frente a la Estructura Ecológica Principal, y de algunos Instrumentos de Planeación; temas esbozados en el análisis de la información y contenidos en este documento.

Finalmente, como así lo expresa la Administración Distrital, será la Jurisdicción Contencioso Administrativa quien dirimirá la legalidad del Decreto 364 de 2013. Para lo cual la Contraloría respetará las decisiones tomadas en dicha materia.